

La revisión del concepto estratégico de la OTAN: cuestiones claves para un debate (ARI)

*Amador Enseñat y Berea **

Tema: Los jefes de Estado y de Gobierno reunidos en la cumbre de Estrasburgo-Kehl, celebrada el pasado 4 de abril de 2009, decidieron elaborar un nuevo Concepto Estratégico para la OTAN.

Resumen: En los próximos meses la OTAN deberá elaborar un nuevo Concepto Estratégico que sustituya al vigente desde 1999. Contando con la colaboración de un grupo de expertos para su redacción y bajo la dirección del nuevo secretario general, los aliados deberán abordar algunas cuestiones relevantes para el futuro de la organización. Son cuestiones relacionadas con la función, el ámbito geográfico de actuación, el proceso de adopción de decisiones, la ampliación a nuevos miembros y las relaciones con otras organizaciones como Naciones Unidas y la UE o con países como la Federación Rusa, sobre las que los Estados miembros no mantienen posiciones idénticas, lo que explica, en parte, su renuencia a actualizar el vigente Concepto a pesar de los cambios transcurridos durante la última década.

Este ARI presenta una serie de cuestiones que se estima serán claves en la definición de ese nuevo Concepto Estratégico y sobre las que los Estados miembros de la Alianza Atlántica pueden tener visiones divergentes. De las decisiones adoptadas sobre estas cuestiones en los próximos meses dependerá no sólo la propia estrategia de la OTAN sino la naturaleza misma de la Alianza Atlántica del futuro.

Análisis: La Declaración sobre la Seguridad de la Alianza, aprobada en la cumbre de jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Estrasburgo-Kehl el pasado 4 de abril de 2009, contiene el mandato para la elaboración de un nuevo Concepto Estratégico para que la OTAN pueda afrontar las amenazas de hoy y anticipar las del futuro. El Concepto Estratégico, tras describir los objetivos de la Alianza y sus cometidos fundamentales de seguridad, analizará el escenario geoestratégico actual, identificando amenazas, riesgos y retos e indicará la forma en que deberán utilizarse los medios políticos y militares a su disposición para conseguir los objetivos mencionados. Así mismo, el Concepto deberá proporcionar directrices para la organización y transformación de sus fuerzas militares.

* *Teniente coronel de Artillería, licenciado en Ciencias Políticas y máster en Relaciones Internacionales y en Seguridad y Defensa.*

El trabajo inicial ha sido encomendado a un grupo de expertos cualificados, pendiente aún de constitución, que, bajo la dirección del secretario general de la OTAN, desarrollará sus cometidos en estrecha colaboración con todos los aliados, manteniendo al Consejo Atlántico implicado en el proceso. Además, se celebrarán unos seminarios y otras actividades para mantener implicados en el proceso a la comunidad de pensamiento estratégico y al público en general, comenzando por el celebrado en el Palacio de Egmont (Bruselas) el 7 de julio de 2009.

Entre otras cuestiones, el grupo de expertos deberá analizar: el alcance de la revisión que se pretende llevar a cabo; la naturaleza “global” o “regional” de la OTAN; los límites a la adhesión de nuevos miembros y de la zona de actuación de la organización; la interpretación del compromiso de defensa colectiva del artículo 5 del Tratado de Washington; las implicaciones de la definición de amenazas, riesgos y retos; el papel de la OTAN en el “enfoque integral” (*comprehensive approach*), que se configura como panacea universal para la resolución de conflictos; el papel otorgado a las Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales; las relaciones de la OTAN con la Política Europea de Seguridad y Defensa de la UE; la cooperación con la Federación Rusa; la transformación de las capacidades militares convencionales; y el triángulo formado por las armas nucleares, el desarme nuclear y la defensa antimisiles.

El alcance de la revisión

La primera cuestión controvertida será la del nivel de ambición de esta revisión. Por un lado están quienes desean una mera adaptación del Concepto Estratégico de 1999, considerando que sus premisas, valoraciones y políticas siguen siendo válidas. Por otro se encuentran quienes quieren revisar no sólo la estrategia de la OTAN sino la misma naturaleza de la Alianza, procediendo incluso a una reforma del Tratado del Atlántico Norte. Así, mientras que el ministro de Defensa alemán, Franz Josef Jung, se pronuncia por una adaptación, afirmando en la 45ª Conferencia de Seguridad de Munich de febrero de 2009 que la revisión del Concepto Estratégico “*is more a matter of renewing the tried and tested concept rather than developing a completely new one. Nearly all the key points of the 1999 Concept are still correct*”, José Enrique de Ayala (“[Hacia una nueva Alianza Atlántica](#)”, ARI nº 53, Real Instituto Elcano, 31/III/2009) y Ulrike Guérot (“La vieja dama no puede”, ABC, 3/IV/2009) se muestran favorables a realizar una reforma en profundidad, incluyendo un nuevo Tratado.

Naturaleza de la OTAN

Aunque los aliados coinciden en la necesidad de preservar el “esencial vínculo transatlántico”, no faltan voces que abogan por su fortalecimiento mediante el reequilibrio de los pesos de ambos lados del océano. Se pondría así fin a una situación en la que parece que EEUU desea redistribuir las cargas sin acceder a compartir el liderazgo, mientras que la mayor parte de los aliados europeos pretenden compartir el liderazgo sin asumir las cargas derivadas.

Por otra parte, mientras unos aliados defienden mantener la naturaleza actual de la OTAN –una organización “regional” con funciones de disuasión, defensa colectiva, consultas políticas sobre seguridad, gestión de crisis, asociación y cooperación en la “región euroatlántica”–, otros son partidarios de convertir la OTAN en una institución “global”¹ de prevención de conflictos y gestión de crisis. El debate sobre las visiones

¹ Ivo Daalder, embajador de EEUU ante la OTAN, declaró en su testimonio ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado norteamericano (22/IV/2009) que: “*NATO may be a Euro-Atlantic security organization, but the security of the Euro-Atlantic region is intimately tied to security around the globe. Just as the world*

“regional” y “global” de la Alianza está íntimamente relacionado con los que se producen sobre la política de adhesión de nuevos miembros y sobre los límites de la zona de actuación de la Organización.²

El proceso de adopción de decisiones

La adopción de decisiones por consenso asegura la cohesión y solidaridad de la Alianza y otorga un valor añadido del que no disponen las decisiones obtenidas por mayoría, por muy cualificada que ésta sea. Sin embargo, con 28 miembros, ese consenso, aplicable a todas las decisiones y en todos los niveles, se logra cada vez con mayor dificultad. Una dificultad que podría llegar a provocar, en ocasiones, la inacción o la inoperancia de la organización, propiciando la actuación unilateral de algunos de sus Estados miembros. Por otra parte, la falta de consenso o un consenso forzado sobre una actividad determinada pueden conducir a una contribución desigual entre los aliados a esa operación.

A la hora de reformar el proceso de decisiones, existirán también diversos puntos de vista. En un extremo estarían las posiciones de quienes desean el mantenimiento de la regla del consenso, convirtiendo todas las actividades y operaciones de la OTAN en empresas solidarias de todos sus miembros. En el otro extremo se encontrarían los defensores de una “Alianza a la carta” o de “geometría variable”, cuyo seno sirviese para forjar coaliciones *ad hoc* que pudiesen utilizar las capacidades de la OTAN o facilitar agrupaciones multilaterales de Estados miembros al margen de los procedimientos formales de decisión, imitando incluso los mecanismos de cooperación reforzada o cooperación estructurada permanente de la UE (Félix Arteaga, [“La cumbre de la OTAN en Estrasburgo-Kehl: ¿revisar sus fundamentos tras 60 años?”](#), ARI nº 56, Real Instituto Elcano, 1/IV/2009). También habrá partidarios de una posición intermedia donde las decisiones se adoptarían por mayoría más o menos cualificada en órganos inferiores al Consejo Atlántico o introduciendo procedimientos como el *opting out*, por el que un Estado miembro se excluiría de la toma de decisiones y contribución a una operación determinada (Daniel Hamilton *et al.*, *Alliance Reborn: An Atlantic Compact for the 21st Century*, The Washington NATO Project, Center for Transatlantic Relations, febrero de 2009, p. 43).

Los límites a la adhesión de nuevos Estados

En virtud del artículo 10 del Tratado de Washington, la Alianza Atlántica mantiene una política de puertas abiertas por la que 16 Estados se han ido uniendo progresivamente a los 12 miembros fundacionales. La OTAN también dispone de un Plan de Acción para la Adhesión (*Membership Action Plan*) con objeto de apoyar el ingreso de nuevos miembros, estableciendo para cada uno de ellos unas condiciones que deberán cumplir antes de su ingreso. Sin embargo, la participación en el Plan de Acción y el cumplimiento de las citadas condiciones no garantizan automáticamente el ingreso en la Alianza porque este depende de una decisión política que todos sus miembros han de tomar por

affects NATO, NATO must affect what happens in the world. It is critical that the Alliance evolve. And it is doing just that’. Por su parte, Rafael Bardají y Manuel Coma, en *NATO 3.0: Ready for a New World*, Grupo de Estudios Estratégicos, febrero de 2009, p. 52, van más allá y defienden abiertamente una OTAN con responsabilidades y alcance globales.

² Stephanie C. Hofmann (pp. 114-115) analiza tres visiones diferentes de la OTAN: una “institución de respuesta de crisis y prevención de conflictos a escala mundial”, una “alianza defensiva” y una “institución euroatlántica de respuesta de crisis” (“OTAN: vers un nouveau concept stratégique?”, *Politique Étrangère*, 1, 2008, pp. 105-118).

unanimidad, lo que a veces resulta difícil de alcanzar, como se ha puesto de manifiesto en los casos de Georgia y Ucrania.

Por otra parte, el mencionado artículo limita la adhesión a la Alianza a los “Estados europeos”, aunque existen opiniones que invitan a Alianza a superar esa barrera e integrar en su seno a Estados no europeos con objeto de poder hacer frente a las amenazas allí donde sea necesario. Así las cosas, podrán existir divergencias entre los que defienden restringir la adhesión a las “democracias europeas” (término de la Declaración sobre la Seguridad de la Alianza), con opiniones dispares sobre las antiguas repúblicas soviéticas (especialmente Ucrania y Georgia), y los partidarios de abrirla a todas las “democracias del mundo”. Esta segunda opción implicaría modificar el artículo 10 del Tratado de Washington, si bien esa modificación podría sortearse mediante acuerdos de asociación y cooperación “reforzados”, que no recogiesen, al menos abiertamente, el compromiso de defensa colectiva (en este sentido, Fernando del Pozo señala cómo la sugerencia de reemplazar a la OTAN por una organización *ex novo* o por una “unión de democracias” que amplíe el vínculo transatlántico hasta el Atlántico Sur y el Pacífico no parte de Estados candidatos sino de círculos políticos y académicos, “1949-2009: la OTAN ante su futuro”, *Política Exterior*, nº 128, marzo/abril de 2009, pp. 113-122).

Los límites de la zona de actuación

En la mitad de la década de los 90, y tras un intenso debate, se abrió para la OTAN la posibilidad de llevar a cabo, caso por caso, operaciones “fuera de área” en apoyo a la paz y seguridad internacionales, a pesar de las posiciones que abogaban restringir su actuación a operaciones de defensa colectiva en la zona geográfica definida por el artículo 6 del Tratado de Washington. “*Out of area, or out of business*”, se argumentaba entonces. Sin embargo, sigue abierto el debate sobre si se deben imponer límites geográficos a esas “operaciones fuera de área” y, por lo tanto, a la zona de actuación de la OTAN. Mientras algunos Estados prefieren restringir la zona de actuación de la OTAN a la “región euroatlántica” –un área sin delimitar introducida por el Concepto Estratégico de 1999–, otros se opondrán a establecer límites territoriales a su zona de actuación alegando que muchas de las amenazas y retos considerados en la Declaración sobre la Seguridad de la Alianza como el terrorismo, las armas de destrucción masiva y sus medios de lanzamiento, los ataques cibernéticos o el cambio climático, tienen carácter “global”, lo que dificulta poner límites geográficos a la zona de actuación. Incluso la misma Declaración propicia la idea de actuar fuera de la “región euroatlántica” cuando los efectos de dichas amenazas afecten directamente al territorio de la Alianza, introduciendo la expresión “a distancia estratégica”, por lo que sería necesario que el nuevo Concepto Estratégico precisase el alcance de tal expresión.

La interpretación del compromiso de defensa colectiva (artículo 5)

A pesar de residir en él la garantía de defensa colectiva frente un “ataque armado”, el artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte –contrariamente a lo que se cree– no exige un gran compromiso a los Estados Parte, ya que sólo les requiere adoptar “las medidas que juzguen necesarias”. No obstante, durante la Guerra Fría y por la vía de los hechos, este compromiso fue objeto de diversas interpretaciones que reflejaron, no sin diversas crisis, una efectividad y una automaticidad que el Tratado no dispone. Paradójicamente, fue activado por primera y única vez tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 y en el momento actual ha resurgido el debate sobre la garantía y obligaciones que supone el artículo 5. La interpretación es debate especialmente sensible tanto para algunos Estados del este de Europa, miembros o no de la OTAN, que buscan en la

Alianza una solución a sus propias percepciones de seguridad nacional, como para algunos otros Estados miembros que recelan ante la posibilidad de convertirse en rehenes de la política exterior de esos Estados. También se debate sobre la posibilidad de extender las obligaciones del artículo 5 ante amenazas o agresiones diferentes a un “ataque armado”, o su aplicación geográfica más allá del área de la defensa colectiva establecida por el artículo 6 del Tratado de Washington. Otro debate en parte relacionado con esta cuestión es la forma de materializar la solidaridad aliada en operaciones no basadas en el mencionado artículo.

La definición de amenazas, riesgos y retos y el “enfoque integral” en la OTAN

La definición de amenazas, riesgos y retos es esencial para definir la naturaleza de la Alianza y porque en función de ellos se determinan la estructura y capacidades necesarias para la OTAN. Por una parte, las “amenazas” y “otros retos” identificados en la Declaración sobre la Seguridad de la Alianza (terrorismo, proliferación y ataques cibernéticos, entre las primeras, y la seguridad energética o el cambio climático, entre los segundos) ponen de relieve la necesidad de complementar las capacidades actuales – básicamente militares– con otras estructuras y capacidades de las que la OTAN no dispone y que, de disponerlas, desvirtuarían su esencia actual. Por otra parte, la elección de unas amenazas y retos “globales” podría afectar, como ya hemos mencionado, al debate sobre la zona de actuación de la OTAN e incluso a su política de adhesión de nuevos miembros.

Esta cuestión está relacionada con el papel de la OTAN en el “enfoque integral” de la seguridad (*comprehensive approach*). Existe un amplio consenso sobre la naturaleza multidimensional de la seguridad y sobre el “enfoque integral” con el que han de ser abordadas todas sus cuestiones, utilizando de forma sinérgica todos los medios civiles y militares. Sin embargo, no existe consenso sobre el papel que ha de desarrollar la OTAN en este enfoque: si un papel sectorial o uno general. En el primero, se restringirían sus actividades al campo de la “seguridad militar” en cooperación con otras organizaciones internacionales, que desarrollarían las otras dimensiones, y bajo el liderazgo (¿o sólo coordinación?) de las Naciones Unidas o una organización regional constituida al amparo del capítulo VIII de la Carta (OSCE, Unión Africana, etc.). En el segundo, se asumiría un papel “general” abarcando todas las dimensiones del enfoque integral, requiriendo, por tanto, capacidades civiles a su disposición y una estructura para su empleo integrado con las capacidades militares. En este sentido, el embajador Robert Hunter, de la RAND Corporation, en su testimonio ante el Senado de EEUU, (“NATO After the Summit. Rebuilding Consensus”, 6/V/2009) afirmó que el “enfoque integral” será un tema central en el próximo Concepto Estratégico y declaró que habrá que decidir si la OTAN debe tratar de crear todas las capacidades no-militares necesarias dentro de la Alianza misma o solicitarlas de las Naciones individuales o de otras organizaciones que participen en las operaciones. Por otra parte, la elección de unas amenazas y retos “globales” podría afectar, como ya hemos mencionado, al debate sobre la zona de actuación de la OTAN e incluso a su política de adhesión de nuevos miembros.

El papel de Naciones Unidas

El Tratado de Washington reconoce, en su artículo 7, “la responsabilidad principal del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales”, que la Carta de Naciones Unidas atribuye al Consejo de Seguridad. Sin embargo, la materialización de esa responsabilidad en la ejecución de las operaciones ha sufrido sucesivamente diferentes interpretaciones con una tendencia creciente hacia una mayor autonomía de la OTAN: desde la corresponsabilidad (sistema de doble llave ONU-

OTAN), subcontratación de operaciones a la OTAN o, últimamente, rebajar el papel del Consejo de Seguridad a la mera aprobación de resoluciones que respalden legalmente las actuaciones de la OTAN reforzando su legitimidad. Surgen, como mínimo, dos cuestiones que podrán ser objeto de debate durante la elaboración del nuevo Concepto Estratégico: (1) la materialización de la legalidad/legitimidad internacional de las operaciones de la Alianza; y (2) el papel de las Naciones Unidas (liderazgo, coordinación o un instrumento más) en las operaciones en las que se implante el “enfoque integral”.

Las relaciones con la PESD (UE)

La definición de las relaciones con la UE depende de las distintas visiones que los Estados miembros tienen del alcance de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). Mientras que algunos, los más atlantistas, consideran que su desarrollo puede llegar a constituir una amenaza para la cohesión de la Alianza y prefieren subordinarla a la OTAN, los más europeístas no renuncian a la posibilidad de una futura defensa colectiva en el marco de la UE (sin abdicar de la de Alianza Atlántica), pretendiendo desarrollar en su seno capacidades militares que le posibiliten su actuación autónoma en cualquier circunstancia, aún a costa de su redundancia con las de la OTAN. Entre ambas posiciones, y con diferentes matices, están los que mantienen que el desarrollo de la PESD fortalece tanto a la UE como a la OTAN, resaltando que ambas organizaciones son independientes, complementarias y se refuerzan mutuamente, opción que cobra más fuerza tras la reincorporación de Francia a la estructura militar integrada.

Respecto a los acuerdos de colaboración OTAN-UE (conocidos como acuerdos “Berlín plus”), existen posiciones claramente favorables a su continuidad porque aseguran el acceso de la UE a las capacidades militares de la OTAN, sin necesidad de duplicación, mientras otras voces afirman que dichos acuerdos perpetúan una relación de subordinación de la UE respecto a la OTAN para operaciones más allá de lo testimonial. Por último, será necesario que el Concepto Estratégico se pronuncie sobre la posibilidad de que la OTAN solicite acceder a las capacidades civiles de la UE en apoyo a sus operaciones y dentro del nuevo “enfoque integral” que exige la combinación de capacidades civiles y militares (una posibilidad que Klaus Naumann y John Shalikashvili, entre otros, han acuñado como cláusula “*Berlin Plus in Reverse*” que permitiría la utilización de capacidades civiles de la UE a petición de la OTAN –véase *Towards a Grand Strategy for an Uncertain World: Renewing Transatlantic Partnership*, Noaber Foundation, 2007, p. 131–).

La cooperación con la Federación Rusa

Las ambiciones, cada vez más evidentes, de la Federación Rusa de recobrar la condición de gran potencia y la adhesión a la Alianza de naciones que, en razón de su pasado, tienen grandes recelos frente a esas ambiciones, han convertido las relaciones OTAN-Rusia en un factor de divergencia. En un extremo estarían las posiciones de los Estados que perciben a la Federación Rusa como una amenaza (al menos como un riesgo) y enfocan las relaciones de seguridad con Rusia bajo una lógica de “suma cero” que restringe las actividades de cooperación. En el otro extremo se encontrarían los que reconocen la importancia de las relaciones con la Federación Rusa para la seguridad de la región euroatlántica, pretendiendo fortalecer las relaciones de cooperación bajo una lógica de “suma variable”, buscando obtener el máximo partido de los cauces existentes o incluso acordando un nuevo marco de relaciones. Asuntos importantes en estas relaciones será el futuro de la defensa antimisiles en Europa o la posibilidad o no de adhesión de antiguas repúblicas soviéticas y la seguridad energética, aunque también

podría ser objeto de consideración la cooperación en el Ártico si el calentamiento global incrementa la significación estratégica de dicho océano.

La transformación de las fuerzas convencionales

La transformación de las capacidades convencionales ha marcado en gran medida la agenda de la OTAN en los últimos años hasta el punto de crearse un Mando Aliado para la Transformación, uno de los dos de primer nivel. Sin embargo, los intentos para fortalecer las capacidades militares (Iniciativa de Capacidades de Defensa de 1999, Compromiso de Capacidades de Praga de 2002) han tenido escasos resultados y los conceptos clave, como la Fuerza de Respuesta OTAN, han defraudado las expectativas generadas.

En cuestión de transformación y capacidades, la divergencia se manifiesta por la diferencia entre lo que las naciones comprometen, colectiva o individualmente, y lo que esas mismas naciones llevan a cabo en la práctica, contraste que será mucho más evidente en los próximos años, marcados por una severa crisis económica que afectará gravemente a los presupuestos de defensa. Será necesario, por tanto, un esfuerzo, en el ámbito del planeamiento de fuerzas, para desarrollar las capacidades verdaderamente necesarias para nuestro nivel de ambición, así como explorar iniciativas comunes para obtener el mayor partido de los recursos disponibles. También debería revisarse la financiación de las operaciones militares en el ámbito de la generación de fuerzas para evitar que el coste económico recaiga casi exclusivamente sobre las naciones que proporcionan las fuerzas. En todo caso, la transformación de las capacidades militares está, a su vez, íntimamente relacionada con el futuro de las relaciones OTAN-UE, no sólo para armonizar y sincronizar el planeamiento de fuerzas y desarrollo de capacidades de ambas organizaciones, sino también para amoldar, a través de la cooperación, los diferentes intereses industriales de ambos lados del Atlántico.

Armas nucleares, desarme y defensa antimisiles

La Declaración sobre la Seguridad de la Alianza afirma que “la disuasión, basada en una apropiada mezcla de capacidades convencionales y nucleares sigue siendo un elemento central de nuestra estrategia general”. No obstante, las posiciones en este asunto podrán variar entre los que defienden un papel cada vez menor de las armas nucleares en la estrategia de la Alianza, en camino hacia “un mundo libre de armas nucleares”,³ los que continúan considerando la presencia de fuerzas nucleares norteamericanas en suelo europeo una garantía del compromiso de EEUU con Europa y los que valoran su capacidad de disuasión, incluso ahora más necesaria que nunca, frente a nuevos Estados nucleares o con ambiciones de serlo, si la defensa antimisiles no ve la luz o resulta ineficaz. No se considera probable que se resucite el debate sobre el “*no first use*”, cerrado en 1999 con la afirmación del Concepto Estratégico que “las circunstancias en las que tendría que preverse el uso de las armas nucleares son extremadamente remotas”.

Sobre desarme, se presume el apoyo a las negociaciones “bilaterales” de desarme nuclear de Rusia y EEUU, si bien pueden fracasar si no se logra hacer desaparecer los

³ El presidente Obama en su discurso de Praga (5/IV/2009) afirmó “*I state clearly and with conviction America's commitment to seek the peace and security of a world without nuclear weapons*”. No debe ser fruto de la casualidad que el presidente Obama haya designado como embajador de EEUU ante la OTAN a Ivo Daalder, cuya tesis doctoral versó sobre la estrategia nuclear de la OTAN y que pocos meses antes de su designación publicó un artículo con el expresivo título de “*The Logic of Zero. Toward a World Without Nuclear Weapons*” (*Foreign Affairs*, vol. 87, nº 6, noviembre/diciembre de 2008).

recelos rusos ante la defensa antimisiles. Paradójicamente, la defensa antimisiles puede dificultar el desarme, o incluso generar escalada, ya que la saturación de los medios de detección e interceptación es una de las tácticas para superarla. Este debate bilateral entre EEUU y Rusia se ha trasladado a la OTAN tras la decisión de desplegar elementos de la defensa antimisiles estadounidenses en Polonia y la República Checa porque se debe delimitar su integración entre las capacidades de defensa de la OTAN.

Conclusiones: A la luz del análisis realizado, dos conclusiones saltan inmediatamente a la vista. En primer lugar, la importancia de las divergencias de las posiciones abiertas al debate. En segundo lugar, el hecho de que esas divergencias afectan no sólo a la estrategia de la OTAN, sino a la naturaleza misma de la Alianza. La cantidad y profundidad de las divergencias existentes aconsejó posponer la revisión del Concepto Estratégico ante las consideraciones contrapuestas de “dificultad” y “necesidad”: la “dificultad” de llevar a buen puerto la renovación por las divergencias existentes y la “necesidad” de llevarla a cabo precisamente porque la incertidumbre estratégica que esas divergencias provocaban. Al final, se prefirió “hacer de la necesidad virtud” y acometer la empresa. La segunda consideración es la envergadura de esa empresa, lo que obligará a los Estados miembros a flexibilizar y acomodar sus percepciones, intereses y visiones de la Alianza en aras del necesario consenso, y aconsejará disponer de un preclaro grupo de expertos capaces de proporcionar los criterios estratégicos para guiar a la Alianza en la nueva singladura. En este escenario, no es sorprendente que se mire con añoranza al grupo de personalidades, dirigidas también por el entonces secretario general, cuyos trabajos dieron vida, en 1967, al célebre “Informe Harmel”, que proporcionó a la OTAN perspectiva estratégica en una época de cierta desorientación. El próximo secretario general, Anders Fogh Rasmussen, y los “expertos cualificados” que se designen, tienen una referencia para inspirarse en su trabajo, pero también un exigente patrón por el que su trabajo podrá ser juzgado.

Las visiones más ambiciosas, por sus pretensiones de modificar la naturaleza de la Alianza, encuentran como principal obstáculo el Tratado del Atlántico Norte. Si bien el propio Tratado establece, en su artículo 12, la posibilidad de su revisión, los Estados Parte han preferido hasta ahora no abrir la caja de Pandora de la reforma y recurrir a interpretaciones, algunas demasiado forzadas, de sus disposiciones. Pero la elasticidad de la hermenéutica tiene sus limitaciones y el debate sobre la necesidad o no de la revisión del Tratado no podrá ser probablemente eludido.

Sin que los “expertos cualificados” hayan siquiera sido designados, se aventuran cuales serán previsiblemente los elementos clave del debate y las divergencias más importantes. El reto será encontrar un punto de consenso en un *continuum* entre dos extremos: una imperceptible adaptación, con el peligro de convertir a la Alianza en irrelevante, y una reforma demasiado ambiciosa, con el riesgo de disminuir su cohesión hasta el punto de poner en trance su propia existencia.

Amador Enseñat y Berea

Teniente coronel de Artillería, licenciado en Ciencias Políticas y máster en Relaciones Internacionales y en Seguridad y Defensa